

LAS CONTINUIDADES EN EL GOBIERNO
DE LA CAMPAÑA MENDOCINA EN EL SIGLO XIX*

INÉS SANJURJO DE DRIOLLET
Universidad Nacional de Cuyo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

RESUMEN

La historiografía indianista ha superado la idea de que la independencia de América implicó el inmediato abandono de la normas, los métodos y aún las instituciones de gobierno usados en el período hispánico. A la luz de esta perspectiva, el presente trabajo estudia las instituciones de la campaña de la jurisdicción de Mendoza (Argentina) en el siglo XIX, en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal. No obstante las novedades que mostró el transcurso del tiempo, hubo pervivencias en la esfera del gobierno rural, no sólo en cuanto a las prácticas, sino también en lo relativo a la legislación positiva; algo que pudo dar lugar a incompatibilidades tanto con la doctrina liberal vigente durante esos años, como con la constitución provincial sancionada en 1854.

PALABRAS CLAVES: HISTORIA DE MENDOZA-
MUNICIPIOS RURALES- CONTINUIDADES- FORMACIÓN
DEL ESTADO LIBERAL.

ABSTRACT

I. INTRODUCCIÓN

La historiografía indianista ha superado la idea de que la independencia de América implicó el inmediato abandono de la normas, los métodos y aún las instituciones de gobierno aplicadas en el período hispánico. Se ha advertido, en efecto, que se trató de un proceso complejo en el que se combinó lo antiguo con lo nuevo, y en el que no faltaron las contradicciones entre los discursos y las prácticas, y hasta entre los distintos modos discursivos, como la doctrina, y el derecho positivo. Los congresos internacionales de Historia del Derecho así como otras reuniones de estudio realizadas últimamente¹, dan cuenta de estos lineamientos introducidos en la historia jurídico-institucional. Estas novedosas perspectivas han sido abordadas por diversos

* Siglas: AHM = Archivo Histórico de Mendoza; ALM = Archivo de la Legislatura de Mendoza; ROM = Registro Oficial de Mendoza.

¹ Un ejemplo es el Seminario sobre las “Expresiones indianas en la cultura jurídica rioplatense del siglo XIX”, dirigido por el Dr. Víctor Tau Anzoátegui y realizado en el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho de Buenos Aires, en octubre de 2003.

autores, entre los que se destaca Antonio Hespanha. En sus tesis sobre los orígenes del Estado moderno en Portugal y en un itinerario superador de lo que se ha llamado una historiografía positivista estatista, Hespanha retomó conceptos de O. Brunner, entre otros autores. Éste advirtió las continuidades entre los sistemas político medieval y moderno, sobre todo en la esfera en los niveles inferiores del sistema político, y particularmente en el mundo campesino, y demostró la existencia de resistentes estructuras tradicionales de vinculación política, relativamente poco afectadas por la teoría política y la voluntad del monarca².

A la luz de estos planteos, el presente trabajo emprende el estudio de las instituciones de la campaña de la jurisdicción de Mendoza en el siglo XIX. Ésta constituía en 1810 una pequeña villa situada al pie de los Andes, perteneciente al Virreinato del Río de la Plata, la cual recibía el título de ciudad por el hecho de contar con su cabildo. El lapso señalado tiene la particularidad de que en él se produjo el paso del antiguo régimen al orden liberal. En él se advierte un primer período en el que la ciudad-cabildo se convirtió en la actual provincia argentina de Mendoza, y que transcurrió bajo un régimen de leyes que por su trascendencia fueron consideradas “*fundamentales*” por Juan B. Alberdi, pero que eran “flexibles” en tanto que fueron sancionadas por la Legislatura y podían ser modificadas como cualquier otra ley. Puede decirse que estas leyes, que se fueron sancionando según las necesidades lo iban requiriendo, dieron lugar, de un modo más bien empírico, a un orden republicano. Se advierte luego un segundo período, caracterizado por un sistema de gobierno organizado por la Constitución de 1854³. Los cambios se produjeron también en el campo de la política, con el paso del predominio federal al de los gobiernos liberales en 1862; y en el plano económico, con el impulso dado al modelo de ganadería comercial en la década de 1830, que alcanzó su auge en los años 50, y la imposición de la agroindustria vitivinícola a partir de los años 70⁴. No obstante las novedades que mostró el transcurso del tiempo, hemos indagado sobre las pervivencias que se dieron en la esfera del gobierno rural, no sólo en cuanto a las prácticas, sino también en lo referido a la legislación positiva, no obstante la incompatibilidad que pudo haberse planteado con respecto a la doctrina liberal vigente durante esos años y a la carta sancionada en 1854.

II. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CAMPAÑA BAJO EL ORDEN CAPITULAR

Como es sabido, a diferencia de la colonización inglesa, en que la ciudad creció casi espontáneamente y para satisfacer las necesidades del campo, que era el lugar elegido para residir, las ciudades españolas fueron creadas deliberadamente y se convirtieron en focos donde se originaban las decisiones políticas, económicas y sociales, en tanto que la población campesina vivió para satisfacer los requerimientos de la urbe⁵. Toda la actividad realizada en torno a la ciudad colonial tuvo como eje al cabildo, órgano que le daba carácter institucional y la representaba, como un poder aparte, frente al ejercido por la corona⁶. Se trataba de un cuerpo colegiado integrado por vecinos y cuyo funcionamiento se encuadraba dentro del

² HESPANHA, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político. Portugal, siglo XVII* (Madrid, 1989), p. 25.

³ Nos referimos a la constitución en el sentido racional-normativo del término, según la tipología de García Pelayo, concepto que “parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una vez para siempre y de manera general un esquema de organización”, mediante una carta escrita. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado* (Madrid, 1959) p. 34 ss.

⁴ RICHARD JORBA, *Poder, economía y espacio en Mendoza (1850 - 1900). Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola* (Mendoza, 1998).

⁵ HARING, *El imperio hispánico en América* (Buenos Aires, 1966), p. 11.

⁶ Cf. ALEMPARTE, Julio, *El cabildo en Chile colonial* (Santiago de Chile, 1940).

sistema político de las cuatro causas: gobierno o policía, justicia, hacienda y guerra. Éstas no eran desempeñadas por órganos diferentes, sino que dos o más de ellas se “acumulaban” en un mismo funcionario o institución. Así, la corporación era denominada comúnmente “*Cabildo, Justicia y Regimiento*”, porque entendía, precisamente, en las materias de justicia y de gobierno o policía.

El cabildo tenía jurisdicción sobre la zona rural aledaña –la campaña–, ocupándose de los agrupamientos humanos existentes en ella. En el caso de Mendoza, el censo de 1877, que se realizó por curatos, da una idea de la situación demográfica por entonces: 7.478 habitantes para el curato de Ciudad, 962 para el de Corocorto y 446 para el de Uco⁷. El hecho de que la mayor parte de la población estuviera en el curato de ciudad, es decir, en el oasis irrigado por el río Mendoza, no significa que toda ella fuera urbana, pues “el casco comprendía solamente un agrupamiento de unas 58 manzanas y una plaza (la Mayor)” En los alrededores se había ido produciendo un crecimiento notable, que se tradujo en la existencia de paños de tierra cultivada, siempre bordeando la red hídrica principal y secundaria. En ellos se asentaba población rural, que formaba los llamados barrios de extramuros, como el de San Miguel y las Chimbas (en el actual departamento de Las Heras) al norte, San Nicolás (en la actual capital) y San Vicente (hoy Godoy Cruz) al sur, en tanto que al este se erigían los llamados del Infiernillo y la Lagunita (luego Guaymallén)⁸. A sur, en la zona de las estancias del Valle de Uco, se levantaba la villa de San Carlos, que se erigía a la sombra del fuerte del mismo nombre, antemural de los avances indígenas sobre la ciudad, y que hacia 1800 contaba con 342 vecinos. En Corocorto, al este, donde también se levantaba un fuerte, en 1797 el Comandante Amigorena había erigido una villa que contaba con unas 240 almas⁹. Otro lugar con población de cierta importancia era la zona de las Lagunas, que hacia fines del siglo XVIII tenía unos 452 habitantes en su mayoría de origen indígena¹⁰.

En el orden político administrativo, el cabildo, que en Mendoza tuvo vida hasta 1825, actuaba nombrando anualmente desde principios del siglo XVII dos jueces rurales, los *alcaldes de hermandad*, que ejercían funciones de justicia y policía en los caseríos situados a distancia de la ciudad. Estos funcionarios menores sólo tuvieron permitido juzgar oralmente en los delitos de mínimo monto, y en los otros casos debían entregar los reos, con la información sumaria correspondiente, a los alcaldes ordinarios, jueces capitulares con asiento en la corporación. Otro oficio relacionado con el gobierno de la campaña, y que a diferencia de los alcaldes de hermandad tenía lugar en el cabildo, fue el de “*alcalde provincial de la Santa Hermandad*”. Este magistrado, que en Mendoza se proveyó en la segunda mitad del siglo XVIII, entendía en los delitos cometidos en las zonas rurales y debía otorgar apelaciones de los fallos de aquéllos en cualquier causa civil y criminal. Para el cumplimiento de su función policial contaba con la ayuda de un grupo de cuadrilleros o guardamontes¹¹. Las Ordenanzas del Cabildo de Mendoza de 1823 especificaron sus funciones en ambas materias: “*tendrá jurisdicción ordinaria en lo civil en la distancia y en la conformidad que disponen las leyes*”¹², vale decir que ejerció en la campaña la misma jurisdicción que los alcaldes ordinarios. Sin embargo, sus facultades estaban estrechamente ligadas a la producción pecuaria, ya que dicha ordenanza disponía que su obligación sería

⁷ COMADRÁN RUIZ, *Evolución demográfica argentina durante el período hispano* (Buenos Aires, 1969), p. 101.

⁸ PONTE, *Mendoza, aquella ciudad de barro* (Mendoza, 1987), p. 100 ss.

⁹ COMADRÁN RUIZ, *Nacimiento y desarrollo de los núcleos urbanos y del poblamiento de la campaña del país de Chile durante del época hispana (1551 - 1810)*, en *Anuario de Estudios Americanos* XIX (Sevilla, 1962), p. 201.

¹⁰ BÚCOLO DE CUNSELMO, *Departamentos de Mendoza. Lavalle, Tupungato y Tunuyán* (Mendoza, 1989), p. 11.

¹¹ AHM, colonial, Carpeta 12, Leg. 3 (1705).

¹² AHM, colonial, Carpeta 199, Leg. 2.

“proteger las crías de ganados” e inspeccionar “al menos una vez al año por las haciendas y lugares de su jurisdicción [...] para administrar justicia y examinar si la han administrado bien los jueces subalternos”¹³.

Hubo también unos magistrados especiales, entre los que se contaron los *jueces pedáneos*, que fueron nombrados muy circunstancialmente en el siglo XVIII, y tuvieron funciones de auxiliar de justicia en los barrios de extramuros y de la campaña. En 1815, figura el nombramiento de este funcionario para la villa de Corocorto¹⁴. También estuvieron los *jueces de comisión*, a los que se asignaba atribuciones de importancia para un lugar determinado. La relevancia del cargo hizo que el gobernador de Chile, Jáuregui, mandase en 1773 que recayera en “*personas de acreditada conducta*”¹⁵. En 1788, cuando con la colaboración del cabildo mendocino comenzó a repoblarse la villa contigua al fuerte de San Carlos por mandato del gobernador intendente Sobremonte, éste nombró a Juan Morel “*director*” de la obra. Vale decir que tuvo a su cargo todo lo relacionado con el “*arreglo*” de la villa, con la facultad de administrar justicia en calidad de juez comisionado. Su tarea debía ser oír demandas en un monto que habría superado el de los alcaldes de hermandad, y perseguir vagos, malhechores y gente de “*mala vida*”, formando sus causas hasta el estado de sentencia, en que debía pasárselas al gobernador, si estaba en la ciudad o alrededores, o a los alcaldes ordinarios, en caso de ausencia de éste¹⁶. Juan Morel fue juez poblador de la villa, comandante interino y capitán de milicias del fuerte, a lo que agregaba sus funciones de policía municipal y de seguridad.

A mediados del siglo XVIII aparecieron en Mendoza los *alcaldes de barrio*, unos magistrados menores que comenzaron a ser nombrados por el cabildo ante el crecimiento urbano, con facultades de justicia en cuestiones de ínfima cuantía y de policía en los barrios ubicados en el ejido urbano y en los de extramuros¹⁷. Hacia 1810, se los llamó *decuriones* y, no obstante las raíces clásicas de nuevo nombre, siguieron ejerciendo las mismas funciones y continuaron a cargo de los “*cuarteles*” o barrios. Estos funcionarios tuvieron también facultades judiciales de ínfimo monto, con apelación de sus decisiones ante los alcaldes ordinarios, y eran encargados de cumplir los bandos de policía en su jurisdicción. En 1815 consta el nombramiento de un decurión en la localidad rural del Retamo y en 1825, en la de Cruz de Piedra¹⁸.

Los documentos de 1816 mencionan al “*juez de Corocorto*”, quien tuvo la especial misión de repartir solares entre los vecinos al fundarse allí la nueva villa, y al “*alcalde de las Lagunas*”¹⁹. Ese mismo año, el gobernador Toribio de Luzuriaga nombró un funcionario para la población de los Barriales, con atribuciones similares a la del juez comisionado que en el siglo XVIII se había hecho cargo de la refundación de la villa de San Carlos. Se le dio el título de *delegado*, y tuvo amplias facultades en materia de justicia, de policía y también de orden municipal, debiendo prestar especial atención a la organización y fomento de las nuevas poblaciones. Éste llegó incluso a redactar un Reglamento Provisional, lo que implicaba el ejercicio de una función reglamentaria para el ámbito local. Por esos mismos años se habilitó, en el partido de las Lagunas, un juzgado con el nombre de “*subdelegación del Rosario*”, sobre cuyas atribuciones las

¹³ AHM, colonial, Carpeta 199, Leg. 2.

¹⁴ AHM, independiente, Carpeta 23, Leg. 3.

¹⁵ AHM, colonial, Carpeta 40, Leg. 126. Como es sabido, hasta 1776, fecha de creación del Virreinato del Río de la Plata, la ciudad de Mendoza perteneció a la Capitanía General de Chile. Luego pasó a formar parte del nuevo virreinato, y con la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes de 1783, dependió del gobernador intendente de Córdoba.

¹⁶ AHM, colonial, Carpeta 17, Leg. 3.

¹⁷ SANJURJO DE DRIOLLET, *Muy Ilustre Cabildo, Justicia y Regimiento. El cabildo de Mendoza en el siglo XVIII. Estudio institucional* (Mendoza, 1995), p. 97.

¹⁸ FERNÁNDEZ PELÁEZ, *Historia de Maipú*, (Mendoza, 1961), p. 20.

¹⁹ AHM, independiente, Carpeta 1, Leg. 4 y Carpeta 23, Leg. 3.

fuentes no informan con precisión. Pero en 1821, la Sala de Representantes, refrendando una decisión tomada el año anterior por el gobernador Tomás Godoy Cruz, nombró un “*juez civil en cada villa, con el nombre de subdelegado*”, aunque por el momento se establecían sólo en las villas de San Carlos y en la Villa Nueva de los Barriales²⁰. Estos ejercieron de hecho no sólo funciones judiciales, sino, como era tradicional, también las de policía, además de las relacionadas con los asuntos municipales de las villas, ya que éstas no alcanzaron a tener su cabildo.

De lo dicho resulta que mientras el cabildo mendocino tuvo vida, aún más allá de producida la Revolución, se continuó con un modo más bien empírico de gobernar la campaña, mediante el nombramiento de jueces rurales según las necesidades lo iban requiriendo.

III. LA SUPRESIÓN DEL CABILDO Y EL REGLAMENTO DE POLICÍA DE 1828

En 1820, cuando surgió la actual provincia de Mendoza sobre el territorio que había sido de la jurisdicción de su cabildo, se creó la Sala de Representantes. La aparición de la Sala tuvo el objetivo de que el pueblo pudiera “*expresar su voluntad de un modo más ordenado y eficaz*” que los cabildos abiertos, que se seguían realizando²¹. La nueva institución, sin embargo, estuvo dominada por los miembros del cabildo, lo que molestó a los sectores más “*liberales*”²², y en medio de una gran agitación política e ideológica se produjo un golpe que impuso una nueva Legislatura. Esta dispuso inmediatamente la supresión de la antigua institución, con el argumento de que “*había quedado sin objeto desde la instalación de la Sala de Representantes*”²³. A raíz de ello se crearon dos jueces de 1ª instancia, herederos de los alcaldes ordinarios, y por otro lado, un juez de policía dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el moderno principio de división de poderes.

Estos hechos se produjeron en momentos en que tenía gran influencia en Mendoza el pensamiento de la Ideología, por la presencia en la provincia de Juan Crisóstomo de Lafinur, uno de los principales referentes de esa corriente de pensamiento en nuestro país, quien arribó a Mendoza en 1821. “Las consignas ultraliberales de Bentham, Destut de Tracy y Cabanis, que habían influenciado a Rivadavia, también llegaron a Cuyo, estimulando un iluminismo renovado a imitación del que impulsaba la ideología francesa”²⁴. Como su fuente, el Iluminismo, la Ideología se caracterizaba por “una tendencia a la universalización y cierto descuido de lo particular y de la dinámica histórica”²⁵. En este contexto, se sancionó el Reglamento de Policía de 1828, considerado una de las normas fundamentales que rigieron durante el período anterior a la sanción de la Constitución provincial en 1854. El mismo constituyó un intento de dar cobertura institucional a todo el espacio geográfico de jurisdicción mendocina, mediante su división en departamentos y la de éstos en cuarteles. Al frente de cada departamento se colocaba a un comisario –subordinado al jefe de policía, directamente dependiente del gobernador– y de cada cuartel, a un decurión, subordinado al comisario de su departamento²⁶. Se creaba, así, un sistema completo de administración en materia de policía, establecido de una sola vez sobre todo el territorio, que buscaba lograr la máxima garantía de ejecución y la concentración del poder en los altos grados de la administración, lo que

²⁰ Actas de la H. Sala de representantes, t. I, Sesión del 28 de febrero de 1821, ALM.

²¹ AHM, independiente, Carpeta 397. Oficio del gobernador de Mendoza del 6 de junio de 1820.

²² HUDSON, *Recuerdos históricos de la Provincia de Cuyo*² (Mendoza, 1931), p. 163.

²³ ACEVEDO, *Orígenes de la organización judicial de Mendoza* (Buenos Aires, 1979), p. 31.

²⁴ PÉREZ GUILHOU, *Los liberales mendocinos, 1820 - 1870* (Mendoza 2001), p. 7 s.

²⁵ TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX - XX)* (Buenos Aires, 1997), p. 33 s.

²⁶ AHUMADA, *Código de las Leyes, Decretos y Acuerdos que sobre Administración de Justicia se ha dictado la Provincia de Mendoza* (Mendoza, 1860), p. 54.

colaboraba con el fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Este sistema de administración centralizada encontraba sus antecedentes en el implantado por Rivadavia en Buenos Aires, en 1821, pero el máximo exponente fue el modelo napoleónico, consistía en “un sistema jerárquico construido según los principios de la razón, una pirámide de poder geométricamente exacta, concebida totalmente en el sentido racional-matemático de la Ilustración”²⁷.

El reglamento de 1828 constituía en el mismo sentido, la formulación de una normativa general y abstracta y una estructura burocrática organizada según un modelo jerárquico del orden político-jurídico que se quería implantar en todo el territorio²⁸. Significaba también una mayor adecuación a la división de poderes propia del moderno constitucionalismo, en los niveles periféricos de la administración. En efecto, de hecho la justicia ordinaria quedaba en la ciudad en manos de los jueces ordinarios, y en la campaña, a cargo de los jueces subdelegados. Así, aunque comisarios y decuriones ejercieron funciones de ínfima cuantía como herencia del período indiano y los subdelegados siguieron ejerciendo en su jurisdicción ciertas facultades policiales, la justicia ordinaria quedaba apartada de la jerarquía de agentes del Ejecutivo que se creaba.

IV. EL RÉGIMEN DE SUBDELEGADOS Y LA ECONOMÍA GANADERA

Con el Reglamento de Estancias de 1834, la figura del subdelegado adquirió las notas que la caracterizaron hasta la sanción de la Constitución de 1854. En su artículo 1º dispuso el nombramiento de este funcionario en todos los departamentos de la campaña²⁹. Así, estos magistrados quedaban en su jurisdicción al frente de la jerarquía de agentes establecida por el Reglamento de 1828, e incluso debían nombrarlos. En materia de justicia, la norma de 1834 le especificaba la facultad de aplicar la pena de azotes según el grado de delitos infamantes, y demás penas correccionales por delitos comunes. Debía levantar sumario “*nombrando para ello dos colegas del mismo distrito que lo acompañen en el pronunciamiento de la sentencia*”; luego debía proceder a la ejecución y dar parte al gobierno. El Reglamento de Administración de Justicia sancionado ese mismo año equiparó a los subdelegados con los jueces en lo civil y criminal de primera instancia de la ciudad³⁰.

Pero, además de las funciones judiciales, se les otorgaba expresamente importantes atribuciones en materia de policía rural, fundamentalmente vinculadas con la actividad ganadera, y también de tipo municipal en las villas-cabecera de departamento. En relación con esto, la norma les adjudicó facultades impositivas, ya que debían recolectar todo impuesto de piso, venta o tránsito establecido, que debía servir entre otras finalidades, como impuesto municipal. De hecho también tuvieron facultades militares, agregando el título de comandante en aquellos lugares de frontera, como San Carlos y La Paz. Vale decir que se repetía la “*acumulación*” de funciones que habían tenido los jueces rurales de la época colonial. Grandes fueron las semejanzas con éstos, sobre todo con los jueces comisionados nombrados para la villa de San Carlos y, en cuanto a su relación con la ganadería, encontraban un importante antecedente en el alcalde provincial de la santa hermandad. Puede decirse, por lo tanto, que la institución del subdelegado significó una continuidad del sistema las cuatro causas del gobierno

²⁷ SCHULZE, *Estado y nación en Europa* (Barcelona, 1994), p. 81.

²⁸ Si atiende a los rasgos fundamentales de la clásica tipología de Weber, y sin dejar de tener en cuenta que obviamente los modelos de análisis no se verifican en forma pura en la realidad, el reglamento de 1828 tenía notas propias de una estructura legal-racional de dominación. Cf. HESPANHA, *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna* (Madrid, 1993) p. 92 s.

²⁹ Reglamento de Estancias sancionado el 11 de julio de 1834. AHUMADA (n 24) p. 87.

³⁰ *Ibidem*, p. 97 ss.

indiano, en el ámbito de la campaña. Su consagración al frente de los departamentos rurales creados por el Reglamento de 1828 significó la amalgama de elementos racionales y tradicionales, con preeminencia de éstos.

La trascendencia que adquirió la figura del subdelegado con la aplicación del Reglamento de Estancias por los gobiernos federales, debe ser vista en relación con el impulso que se daba por entonces al comercio ganadero con Chile, tema investigado en profundidad en su tesis doctoral por Rodolfo Richard-Jorba. Ante la crisis terminal de la producción vitivinícola tradicional, hacia 1834 el sector dirigente –que controlaba el capital comercial y financiero conjuntamente con el poder político– promovía el modelo económico de ganadería comercial. Éste funcionaba acorde con un esquema basado en la compra de ganado en el Litoral, su engorde en Mendoza y la exportación a Chile. De modo paralelo o complementario existía una agricultura subordinada a ese comercio, como lo era el cultivo de la alfalfa, que llegaría a tener un dominio casi absoluto en las áreas cultivadas³¹. La ley de 1833, que liberó de impuestos la introducción de vacunos y prohibió la extracción de vientres, y el tratado firmado con Chile por el gobernador Pedro Molina en 1835 con el interés de asegurar para la ganadería mendocina un mercado consumidor en ese país, confirman la existencia de una firma voluntad política en la elite gobernante –en la que se encontraban grandes hacendados, como el propio Molina– por alentar ese modelo económico.

El Reglamento de Estancias de 1834 fue un capítulo central de esa política, pues, además de buscar reafirmar el poder estatal en la campaña mediante el subdelegado, éste constituyó un instrumento jurídico-político con amplios poderes en todos los departamentos rurales que fue considerado el adecuado para asegurar el progreso económico de las estancias. Lo dicho se desprende de la nota de presentación del proyecto, redactado por importantes hacendados –término que desde la época colonial se usó para nombrar al sector social más alto³²–, en la que se señalaba la finalidad de “*mejorar la crianza de ganados*” y lograr “*el buen régimen económico de las estancias bajo la administración de subdelegados respectivos de cada departamento*”³³.

Todo formaba parte de un amplio programa al que se refirió el gobernador Pedro Molina en su mensaje a la Legislatura del 10 de febrero de 1835, por el que se había propuesto restablecer el orden y la ley, y prestar “*decidida protección al vecino laborioso, al amigo de la tranquilidad*” y, mediante ello, lograr la prosperidad ansiada. La paz anhelada ya se había obtenido mediante la ofensiva general contra los indígenas realizada en 1833, cumpliéndose así los objetivos del gobierno desde que se produjo “*la guerra tenaz y asoladora que habían hecho los bárbaros en 1828*”³⁴. Es de destacar que poco antes, durante el breve período de gobierno unitario en la provincia, se había proyectado también levantar una serie de fortificaciones en la campaña, con lo que se preveía que la frontera fuera “*impenetrable*”³⁵, de allí que a las villas, sedes de los subdelegados, se las llamara “*villa o fortaleza*”³⁶. En 1834, el propio Pedro Molina realizó un avance hasta las márgenes del Atuel, y con ello logró uno de sus más caros objetivos: que “*los propietarios de los terrenos en los campos del Sud, que habían abandonado sus hogares*” y se habían diseminado por la cordillera como consecuencia de las continuas irrupciones indígenas y de la

³¹ RICHARD JORBA (n 4), p. 66.

³² SANJURJO DE DRIOLLET (n. 15), p. 161 y 189.

³³ MARIGLIANO, *Aportes para un estudio de la legislación ganadera en la Provincia de Mendoza (1820 - 1850)*, en *Revista de Historia del Derecho* 13 (Buenos Aires, 1985), p. 110.

³⁴ ALM, Carpeta 6, Leg. 209.

³⁵ Mensaje del gobernador Videla Castillo del 28 de enero de 1831 (Idem, Carpeta 2, Leg. 50).

³⁶ Reglamento de Estancias de 1834. AHUMADA (n. 24), p. 88.

“falta de seguridad y garantías”, volviesen a hacerse cargo de “las posesiones abandonadas” y a ocuparse en sus faenas³⁷.

Pero, a la vez, esa política se complementaba con el restablecimiento de la autoridad en los sitios productivos de la campaña, mediante el código rural de 1834, porque, como había dicho el gobernador unitario Videla Castillo en 1831 –y en esto estuvieron de acuerdo tanto federales como unitarios– las propiedades “del paisanaje” debían verse aseguradas no sólo de los avances indígenas, sino también “de las arbitrariedades consiguientes al espantoso desarreglo civil en que habían permanecido”³⁸. Es aquí donde se advierte la importancia que se dio al subdelegado como instrumento para la organización socioeconómica del mundo campesino. La institución fue considerada, en efecto, la herramienta más apta “para la corrección de hombres viciosos residentes en la campaña” –vale decir, los que no entraban en la categoría de “vecinos laboriosos”– teniendo en cuenta “las distancias en que se cometen los crímenes y la dificultad que ellas demandan para la substanciación” de los mismos³⁹. Y entre estos delitos se contaban fundamentalmente los de cuatrotea, que por ser de los excesos que más se cometían fueron el tema de gran parte de los artículos no sólo del Reglamento de Estancias de 1834 sino también del sancionado en 1845, que reforzaba los objetivos de aquél. En este sentido, puede decirse que los subdelegados no pueden ser considerados exclusivamente como un medio extraeconómico de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, ya que entre sus principales fines estaba la protección de la propiedad, tanto de los grandes hacendados como de los pequeños propietarios y arrendatarios⁴⁰. Medidas que se complementaban con aquéllas que buscaban regular por medio de este funcionario la actividad de los establecimientos de cría.

No es de extrañar, por lo tanto, que el Reglamento de Estancias de 1845 fuera sancionado en momentos en que se reanudaba el comercio ganadero con Chile. Entre los proyectos de gobierno de Pedro Pascual Segura estuvo, precisamente, el de “procurar el adelanto material, restablecer la industria rural del país y el comercio”⁴¹. Fueron importantes, en el sentido de promover esta actividad, otras medidas, como la que tomó el gobernador Alejo Mallea, sucesor de Segura, quien dispuso la extensión de canales de riego en el este, en localidades de la provincia ubicadas en el camino al Litoral y Buenos Aires. Lo cierto es que, durante los gobiernos federales del período rosista, se logró consolidar por la acción de la elite dirigente el modelo económico de ganadería comercial, que tuvo su auge a partir de la década de 1850⁴², y en este contexto debe verse el afianzamiento del régimen de subdelegados para el gobierno de la campaña mendocina en esos años.

V. LOS SUBDELEGADOS, AGENTES POLÍTICOS DE LOS GOBIERNOS FEDERALES

Sin perjuicio de esa vinculación con la economía ganadera, el subdelegado cumplió, además, un importante *rol* como agente político de los gobiernos federales. De esto da cuenta la documentación de las subdelegacías, particularmente la de San Carlos, en donde se asentaba la

³⁷ Mensaje del gobernador Pedro Molina del 10 de febrero de 1835 (ALM, Carpeta 6. Leg. 209).

³⁸ Mensaje del gobernador Videla Castillo, cit.

³⁹ ALM, Carpeta 5, Leg. 175.

⁴⁰ Richard Jorba realiza una sistematización que demuestra la existencia de una escala jerárquica de grupos vinculados con la actividad de la ganadería comercial, entre los que se incluyen los citados. RICHARD JORBA (n. 4), p. 77.

⁴¹ Nota de Pedro P. Segura a Juan M. de Rosas del 18 de marzo de 1847. SEGRETÍ, *El comercio con Chile y la renuncia del Gobernador Pedro Pascual Segura*, en *Investigaciones y Ensayos* 27 (Buenos Aires, 1997), p. 152.

⁴² RICHARD JORBA (n. 4), p. 77 y 159.

guarnición más importante de la campaña, y que en 1844 contó con una mesa electoral⁴³. En los comicios, esos agentes ejercieron una importante función de control, por ser quienes entregaban las “*papeletas de registro*” que autorizaban a votar, y además por contar con la fuerza pública del departamento, lo cual daba como resultado el triunfo de la lista oficial por unanimidad⁴⁴. Pero su función política no se limitó a los actos eleccionarios, pues tuvieron protagonismo como agentes ideológicos de los gobiernos federales. Las fiestas patrias constituían una ocasión apropiada para el ejercicio de esta función, pues se convertían en los espacios públicos por excelencia para el despliegue de la simbología utilizada por el federalismo rosista, la cual era considerada muy eficaz para mantener vivo el compromiso con el gobierno. En la campaña, no fueron sino los subdelegados quienes en estas oportunidades tuvieron la responsabilidad de transmitir el mensaje de la autoridad provincial. También en este aspecto, las fuentes relativas a la subdelegación de San Carlos son las que han aportado mayores indicios, lo cual debe relacionarse con la necesidad que había de prevenir rebeliones en la tropa allí acantonada. En 1851, el subdelegado Manuel Páez presidió la fiesta del 25 de Mayo, ante una concurrencia de unas 500 personas, de las cuales había “*cerca de 300 plazas de las tres armas*”⁴⁵. El funcionario, que, como de costumbre, sumaba el máximo cargo civil local al ejercicio de la comandancia de armas del fuerte, dio comienzo al acto leyendo una proclama que hizo imprimir para la ocasión y que él mismo rubricaba. En ella, se vertían conceptos propios del rosismo, como lo era la idea de la prolongación del movimiento de 1810 en la obra de Rosas, quien había continuado “*con saber y desnudo la dicha Libertad que supieron darnos nuestros mayores*”. Prevenía a los ciudadanos contra los “*salvajes unitarios*” y los impulsaba a vivir prontos al llamado del Restaurador y del gobernador, el “*Virtuoso General Don Alejo Mallea*”⁴⁶. Tal demostración, que se hizo precisamente por recomendación de éste para “*mantener entusiastas las milicias y vecindario a favor del sistema de Federación y del Jefe Supremo de la Nación Brigadier General D. Juan Manuel de Rosas*”, era, sin duda, un arbitrio para sortear las consecuencias que podía provocar el virtual resquebrajamiento de la Confederación producido por la actitud separatista del gobernador la provincia de Entre Ríos, Justo José de Urquiza. La conmemoración fue coronada con el himno nacional, cantado por los alumnos de las dos escuelas de la villa, la misa de acción de gracias y la presencia de los indios “*bailando los bailes que ellos acostumbra*”⁴⁷, todo como parte de un despliegue festivo de reminiscencias indianas, en apoyo de Rosas.

Es de tener en cuenta que también la educación constituía una ocasión para inculcar políticamente a la población, lo que queda de manifiesto en un informe del mismo subdelegado sobre la escuela de la Arboleda, en el que decía trabajar “*incesantemente a fin de que se reorganicen todos los jóvenes de este departamento y sean útiles a la patria, se críen ciudadanos honrados y defensores de la sagrada causa federal y sean adictos a nuestro benemérito y muy amado el Ilustre General Dn. Juan Manuel de Rosas*”⁴⁸.

⁴³ En 1844 también se estableció una mesa en la Villa de San Martín, en tanto que desde 1827 existía una en la villa de San Vicente, aledaña a la Ciudad. Véase SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, *Historia Constitucional de Mendoza* (Mendoza, 1995), p. 266 s.

⁴⁴ En 1850, el Comandante del Fuerte y subdelegado de la villa de San Carlos, Manuel Páez, envió una nota al ministro de Gobierno en la que comunicaba que habían votado 282 sufragantes para elegir 13 representantes y 3 suplentes, habiendo resultado los candidatos de la lista oficial “*todos con igual número de sufragios*”. En 1852, el mismo subdelegado avisaba que habían sufragado 238 electores y habían resultado electos 5 representantes y un suplente “*todos con igualdad de sufragios*” (AHM, independiente, Carpeta 545, Leg. 92 y 106).

⁴⁵ AHM, independiente, Carpeta 545, Leg. 77, 1851.

⁴⁶ AHM, independiente, Carpeta 545, Leg. 76, 1851.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ AHM, independiente, C. 545. Ernesto Palacio se refiere a la “*eficacia operativa*” que, para el logro de sus fines, encontró el rosismo en este recurso de erigir a la Federación “*en fe religiosa*”, como ocurría también con el

VI. LA INSTITUCIÓN DEL SUBDELEGADO EN EL PERÍODO DE ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL

Una vez sancionada la Constitución Nacional e iniciado el ciclo de organización político-institucional dentro de los cánones estipulados por ella, Mendoza se dio finalmente su carta fundamental, sobre la base del proyecto de Alberdi. Hasta el momento, la provincia se había dado un sistema republicano mediante una serie de “*leyes fundamentales*”, como las llamó el tucumano, entre las que se contaban el Reglamento de Policía de 1828 y los de Estancias de 1834 y 1845⁴⁹. Él era partidario, como Echeverría, de restablecer el gobierno municipal, que se había suprimido en el país a partir de los años 20, con la desaparición de los cabildos por influencia de la reforma rivadaviana. Sin embargo, el municipio elaborado por Alberdi no se trató de una reproducción de los antiguos cabildos, ya que reconocía, entre otras influencias, la del liberalismo francés, a través de lecturas de pensadores como Constant y Tocqueville, y en especial de los doctrinarios, partidarios de limitar la actividad municipal a la esfera administrativa, y apartarlas de la política. A ello hay que agregar su admiración por el sistema instaurado en Chile, no sólo porque allí se mantuvieron los cabildos, sino también por el Ejecutivo fuerte diseñado por la Constitución de 1833. De este contexto surgió su modelo de un municipio de autonomía limitada que se plasmó en la Constitución de 1854 y a través del cual los vecinos se ocuparían de los intereses locales sin poner en peligro el gran poder otorgado al Ejecutivo provincial⁵⁰.

Es sugerente el hecho de que el propio Alberdi se ocupara de decir que para elaborar su proyecto había tenido en cuenta acerca de Mendoza “*noticias infinitas y fidedignas sobre su territorio, producciones, industria, población [...] sistema político anterior, régimen departamental, opiniones políticas dominantes, historia civil, estado [...] de la población de la campaña en sus ideas respecto de la ciudad*”⁵¹. Porque en su proyecto estableció los municipios, pero dejaba en pie la división en departamentos establecida por el Reglamento de 1828 –lo que dio lugar al municipio-partido– y también la jerarquía de agentes del Ejecutivo mediante la cual se había gobernado la campaña en la primera mitad del siglo XIX. Esto no estaba de acuerdo con Tocqueville, quien consideraba que debía ser el propio municipio el que ejecutara las decisiones del poder central, como una garantía del resguardo de la libertad municipal, porque con ello, “*aunque la ley fuese opresora, la libertad hallaría un refugio*”⁵². El propio Alberdi se había manifestado en favor de que la policía de seguridad estuviera en manos de las municipalidades, ya que la consideraba un “*negocio doméstico, inalienable, de los vecinos y nada más que de ellos*”⁵³. Sin embargo, el cambio

gesto ritual en que consistía la obligación del uso del color punzó. PALACIO, *Historia de los Argentinos* (Buenos Aires 1981), p. 330 s.

⁴⁹ Alberdi se refirió a “leyes de carácter constitucional o fundamental”. Véase ALBERDI, *Derecho Público Provincial, en Obras Selectas* 3 (Buenos Aires 1920), p. 7. El constitucionalista e historiador Pérez Guilhou se refiere a “normas fundamentales flexibles” (PÉREZ GUILHOU, *Ensayos sobre la historia político institucional de Mendoza* (Buenos Aires, 1997), p. 17) y Cristina Seghesso, a un régimen de constitución “cuasiflexible”. Véase SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN (n. 41), p. 13.

⁵⁰ Nos hemos ocupado con profundidad del municipio elaborado por Alberdi en nuestro trabajo SANJURJO DE DRIOLLET, *Las ideas constitucionalistas de Juan Bautista Alberdi y la Constitución de Mendoza de 1854*, en *Revista de Historia del Derecho* 27 (Buenos Aires, 1999), p. 363 - 389.

⁵¹ ALBERDI (n. 47), p. 183.

⁵² TOCQUEVILLE, *La democracia en América* 1, (Madrid, 1911), p. 376.

⁵³ ALBERDI (n. 47), p. 68.

introducido en el proyecto respondió, sin duda, las “*opiniones políticas dominantes*” en la elite mendocina, y a lo que ya constituía una tradición en la esfera de la administración rural.

No obstante, en el caso de los subdelegados, la Constitución establecía variantes importantes. En primer lugar, perdían las funciones municipales. Pero, además, en seguimiento del proyecto, la Constitución dejó la función judicial en las localidades, bajo la órbita municipal. El uso indistinto de los términos “*justicia inferior*” y “*justicia de 1ª instancia*” en la carta provincial dio lugar luego a una discusión sobre cuál era en realidad la justicia que correspondía a las corporaciones, decidiéndose finalmente por la justicia inferior, que se denominó justicia de paz⁵⁴. Con la creación de los jueces de paz, los subdelegados perdían sus tradicionales facultades judiciales, con lo que se aplicaba la división de poderes en estos estratos de la administración.

La ley de creación de las municipalidades, sin embargo, se sancionó recién en 1868, y la que estableció la justicia de paz, en 1872. Vale decir que los subdelegados continuaron reuniendo durante varios años más las mismas funciones. Esto dio pie a que en la década de 1850, cuando se reestructuró el territorio provincial en función de lo previsto por la Constitución, y evidentemente como un paso previo a la instalación de las municipalidades, los subdelegados cumplieran un *rol* fundamental en ese proceso. Constituyeron, en efecto, eficaces instrumentos para la reorganización político administrativa del territorio y el fomento de los pueblos rurales, desde su puesto al frente de los nuevos departamentos que se crearon a partir de 1854. La subdivisión del espacio geográfico, realizada según las necesidades poblacionales, dio lugar al surgimiento de los departamentos de San Vicente, Luján y el Rosario en 1855, San Rafael en 1857, Maipú, Guaymallén y Tupungato en 1858, y Junín en 1859⁵⁵. Todo lo concerniente a la división de las circunscripciones y el nombramiento de los agentes subalternos, así como lo necesario para la erección y progreso de las respectivas villas cabeceras estuvo en la práctica a cargo de los subdelegados: el trazado de las calles, la apertura de la acequia matriz, el reparto de solares y la construcción de los edificios, tareas que sumaron a sus funciones de policía de orden y seguridad en las estancias y poblados, además de las impositivas, la realización de censos y la comandancia de armas en las villas de frontera. También se ocuparon de la provisión de escuelas y del aspecto religioso. Así, entre otros tantos ejemplos, puede citarse que en 1852 el subdelegado de San Carlos solicitó un sacerdote para la lejana villa de San Rafael, cuyos habitantes “*rarísimamente han gozado de tener un religioso*” y, sin embargo, no desconocían la religión “*a pesar de haberse acostumbrado a una vida despreocupada y sin la corrección que es tan precisa de un sacerdote*”⁵⁶.

VII. LA ACUMULACIÓN DE VIEJAS Y NUEVAS FUNCIONES EN LOS SUBDELEGADOS. SU PAPEL DE INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO DE LA ELITE LIBERAL A PARTIR DE 1862

A partir de 1862, la función de los subdelegados adquirió un matiz básicamente político en relación con prácticas que se fueron acentuando progresivamente con el fin de sofocar cualquier resquicio de oposición, aun cuando ésta proviniera de sectores disidentes del propio “*partido*” liberal que se afianzó en el país y en la provincia luego de vencido Urquiza en la

⁵⁴ SANJURJO DE DRIOLLET, *La justicia de paz en Mendoza. Leyes de 1872, 1876 y 1880 en Confluencias. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo* (en prensa).

⁵⁵ Decretos de 11/5/1855; 11/1/1855; 27/7/1855; 2/8/1855; 23/11/1855; 15/4/1856; 30/7/1857; 11/4/1857; 30/7/1857; 27/12/1858; 14/5/1858; 8/11/1858; 18/1/1859 (Registros Oficiales de la Provincia de Mendoza y AHUMADA (n. 24) p. 293 ss.

⁵⁶ AHM, independiente, Carpeta 547, Leg. 109.

batalla de Pavón. Esto intentó lograrse convirtiendo al subdelegado en un importante protagonista en la contiendas electorales, en las que se enfrentaron distintos grupos de la elite liberal. Si bien la ley electoral de 1844 los constituía en presidentes de las mesas calificadoras, lo que en la práctica les daba la posibilidad de decidir quién votaba y quién no, la ley de elecciones de 1864 estableció que además formaran parte de las mesas electorales⁵⁷. Como sostiene Botana, existió en el país una larga tradición de control de sucesión que se inició en tiempos de la Independencia, pero que alcanzó su máxima expresión hacia 1880. Dentro de ese proceso debe ubicarse la función que cumplió el subdelegado en este aspecto, algo que ocurrió desde que se incorporó la campaña a la vida política provincial mediante la creación de las mesas electorales en las villas de San Carlos y San Martín en 1844, y bajo los cánones de la unanimidad electoral en favor de “partido” federal. Pero la intención de la elite de valerse de estos funcionarios para lograr el control político de las localidades se manifestó más abiertamente a partir de 1862, ahora en el marco de las luchas facciosas ocurridas dentro del “partido” liberal.

El papel de agentes políticos del gobierno en la campaña quedó formalizado con una circular del Ejecutivo de 1875, que los convertía en guardianes del cumplimiento de las ordenanzas municipales, las leyes, y la Constitución en su jurisdicción⁵⁸. En la misma línea, la Ley de Policía sancionada ese mismo año los afianzó en el ejercicio de esa función, al definirlos como “*agentes directos del Poder Ejecutivo*” y denominarlos “*la máxima autoridad superior del Departamento en el orden político*”⁵⁹. Hay que tener en cuenta que un año antes, en 1874, se produjo una reforma municipal, que al cabo de dos años de funcionamiento de las corporaciones con la cuota de autonomía que les asignaba Constitución mediante la Ley Orgánica de Municipalidades de 1872, terminó subordinándolas a la presidencia de los subdelegados⁶⁰. Con ello, además de volver a sus manos todos los asuntos del gobierno propio, los espacios políticos que se abrieron en las localidades campaña con la creación de las municipalidades - sobre todo con motivo de los comicios- quedaron dominados por esta figura.

Pero es importante continuar con la Ley de Policía de 1875, pues da una idea de la dimensión que adquirió el subdelegado en la estructura del gobierno provincial. Esta norma los designaba agentes directos del poder judicial, “*de la Policía Central y de las Municipalidades*”, y les daba las facultades de “*velar sobre la conservación del orden público y seguridad individual y de propiedades*” (policía de seguridad); “*ejecutar toda orden emanada de autoridad judicial competente, relativa a la aprehensión de delincuentes, pesquisas e informaciones sobre hechos criminosos y ejecutar penas impuestas por el juez de paz del departamento*” (policía judicial); y “*aprehender y poner a disposición de la autoridad competente a los desertores del Ejército Nacional*” (policía militar)⁶¹. Además, antes de enviar a los reos al juez de paz, o al del crimen en la Ciudad, levantaban los correspondientes sumarios⁶². Para el ejercicio de todas estas funciones, tuvieron a su cargo la fuerza pública de su jurisdicción, pero, en caso de necesitarlo, podían requerir los auxilios del comandante de la Guardia Nacional de

⁵⁷ Ley electoral del 29 de setiembre de 1864, ROM.

⁵⁸ Circular del 15 de marzo de 1875, ROM.

⁵⁹ Ley de creación del Departamento General de Policía, ROM, 1875 - 76 y ALM, Libro de Actas de la Cámara de Diputados, Sesión del 18 de mayo de 1875.

⁶⁰ Ley adicional a la de Municipalidades de 1847, en *Digesto Municipal de la Ciudad de Mendoza* (Buenos Aires, 1868 - 1886), p. 55 ss.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² BARRAQUERO, *Memoria para el año 1880. Presentada a la Honorable Legislatura por el Dr. Ministro de Gobierno y Hacienda, Dr. Don [...]* (Mendoza, 1880), p. 53.

la localidad⁶³, salvo, obviamente, en el caso en que el subdelegado fuera también el comandante.

A tales facultades, los subdelegados sumaron otras no menos importantes. Antes de 1868, intervenían en lo concerniente a la educación pública en las localidades, cayendo bajo su control el desempeño de los preceptores y la asistencia de los alumnos, el suministro de útiles y lo relativo al edificio escolar⁶⁴. Luego de creadas las municipalidades, éstas quedaron a cargo de todo lo referente a esa materia, pero con la Ley de Educación de 1872, el asunto quedó en manos de las comisiones escolares que debían elegirse popularmente en los departamentos. En 1875, una Circular del gobierno estableció que los subdelegados debían ser los presidentes de las respectivas comisiones de escuelas, con lo que, en definitiva, quedaron a su arbitrio todos los asuntos que por ley correspondían a éstas: administrar y distribuir el fondo propio de las escuelas de su circunscripción; contratar la construcción de nuevos edificios y determinar su ubicación; elegir y contratar a los maestros de escuela; destituir a todo maestro o empleado de escuela siempre que considerase necesaria esta medida; acordar premios a los preceptores y a los niños que se distinguiesen en el cumplimiento de sus deberes escolares; nombrar sub-inspectores honorarios en los centros de población que quedasen lejos de la sede de la comisión; enviar maestros ambulantes a los vecindarios diseminados; proveer a los edificios escolares de los correspondientes muebles; velar por la asistencia obligatoria de los niños; visitar las escuelas por lo menos dos veces al mes; y, por fin, propender a la formación de bibliotecas populares⁶⁵.

Un decreto de ese mismo año dispuso, ya en otra materia, que estos funcionarios fueran agentes de inmigración en los departamentos, con la misión de fomentarla, y de lograr la “pronta y ventajosa” colocación de los inmigrantes, tarea que sin duda adquirió mayor importancia en la década siguiente, cuando se inició el ingreso significativo de extranjeros en la provincia⁶⁶.

Una actividad con la que nunca dejaron de estar vinculados fue la ganadera. El Reglamento de Estancias de 1880 tuvo la intención de que se amparase y fomentase la industria ganadera, luego de lo que se consideró una “tremenda crisis” que había “extenuado las fuerzas productivas de esta provincia”⁶⁷. Es que, si bien la ganadería comenzaba a ceder su lugar preeminente a la industria vitivinícola, no por ello era dejada de lado por el gobierno provincial. Se juzgaba necesario “amparar la propiedad rural”, muy particularmente en el sur, cuyas tierras ya liberadas del dominio indígena debían ser incorporadas a la economía provincial. También en este aspecto le cupo al

⁶³ Ley de creación del Departamento General de Policía (n. 56).

⁶⁴ Hay que recordar que, antes de sancionada la Constitución de 1854, estos agentes ya cumplían importantes facultades en lo relativo a educación, las cuales siguieron ejerciendo aún después de esa fecha debido a que tardaron en ser instaladas las municipalidades. Así, por ejemplo, el subdelegado de San Carlos, según un decreto del 26 de junio de 1860, había puesto bajo su jurisdicción las escuelas fiscales del departamento y, “en asocio de individuos nombrados por éste”, realizaba la inspección del establecimiento (AHM, independiente, Carpeta 522, Leg. 23).

⁶⁵ Art. 22, inc. 1 al 10, Ley de Educación Común del 11 de junio de 1872, ROM, 1870 - 72.

⁶⁶ Decreto de 10 de junio de 1875, ROM, 1875 - 76 y AHM, Carpeta 120, Leg. 9. Tal decreto fue expedido luego de que la Comisión de Inmigración de Mendoza, formada por José Manuel Puebla, Elías Villanueva, Juan N. Godoy y José Zapata, dirigiera una nota al gobernador Francisco Civit, fechada el 5 de junio de ese año. En ella se le comunicaba que se había acordado “nombrar agentes suyos en cada uno de los departamentos de campaña a los subdelegados respectivos, a fin de que la ayuden en el desempeño de su cometido, y pedir al P.E. la confirmación de estos nombramientos, recabando a la vez su cooperación en el mismo sentido, estimulando el celo de aquellos funcionarios y recomendándoles toda atención a las notas e indicaciones que la Comisión les dirija en el curso de los trabajos que le están encomendados” (Ibidem).

⁶⁷ Nota que antecede al Reglamento, firmada por el gobernador Elías Villanueva y su ministro Julián Barraquero, con fecha del 5 de abril de 1880, ROM.

subdelegado un papel central, pues tuvo entre sus funciones la de vigilar el cumplimiento del reglamento y cobrar las multas por las infracciones al mismo, intervenir en el entendimiento entre los estancieros del distrito en orden a determinar la capacidad de sus respectivos campos en los casos de remate de hacienda; realizar el control, autorización y registro de marcas y contramarcas; nombrar comisionado que presidiera la yerra de la hacienda vacuna y yeguariza; convocar, en los departamentos donde no hubiese municipalidad, un consejo de vecinos para determinar oportunamente las epidemias o enfermedades que mereciesen denunciarse, y dictar las medidas convenientes para evitar su propagación; y llevar un libro de contratos entre los patrones y los empleados. Por último, son de destacar ciertas facultades de tipo judicial que se le daba para resolver sobre los pastoreos⁶⁸.

Estos agentes ejercieron asimismo funciones relacionadas con el fisco, ya que en 1871 fueron designados jueces ante los cuales podían reclamar los vecinos propietarios que no se conformasen con los avalúos para el pago de impuesto sobre los bienes raíces⁶⁹; en 1872, se dispuso su actuación en la ejecución de multas por inasistencia escolar y la separación del porcentaje correspondiente de lo recaudado del impuesto del papel sellado⁷⁰; en 1876, se los designó para que, en su calidad de presidentes de las municipalidades de campaña y acompañados de dos ciudadanos nombrados por el Ejecutivo, formaran *juris* a fin de oír los reclamos de los contribuyentes⁷¹; y, en 1877, se les asignó el cobro a deudores morosos de los impuestos en su circunscripción, debiendo embargar a quienes no cumplieran con el pago⁷². Estas facultades, como también las que los capacitaban para cobrar multas, ya fuera por incumplimiento del Reglamento de Estancias, el Reglamento de Policía o la Ley de Educación, constituyeron importantes dispositivos en sus manos, por cuanto les otorgaba la posibilidad de ser más rigurosos o más flexibles según su parecer, y con ello, la capacidad de tender redes clientelares.

Tal conjunto de funciones, que fueron adquiriendo mediante distintas normas, da una idea del papel mediador que los subdelegados ejercieron entre el sector político y la población rural, a la que en general pertenecieron. Pero también da cuenta del predominio que esos funcionarios alcanzaron dentro del departamento, prácticamente sin ningún tipo de control ni contrapesos en su jurisdicción. Esta situación dio pie a prácticas consideradas despóticas por un crítico de la situación de la campaña como Manuel A. Sáez, quien dijo ya en 1870: *“el subdelegado es un magistrado indefinible en nuestro sistema de gobierno. Es en su subdelegación gobernador, jefe de Policía, legislador y juez superior en todo lo que no afecte los intereses personales del gobernador de la provincia y su círculo [...] son pequeños soberanos absolutos que dependen sin embargo del Jefe de Policía de la Ciudad. La extensión de facultades ejercidas a título de una obediencia ciega al Ejecutivo, hacen del Subdelegado el peor déspota que puede haber”*⁷³.

⁶⁸ Reglamento de Estancias del 12 de mayo de 1880, ROM, 1880.

⁶⁹ Decreto del 27 de enero de 1871 poniendo el cúmplase a la Ley de impuestos sobre bienes raíces, ROM.

⁷⁰ Decreto del 15 de diciembre de 1872, ROM, 1869 - 72.

⁷¹ Decreto del 8 de marzo de 1876, ROM.

⁷² Ley sobre procedimiento del cobro de impuestos a los deudores morosos, del 5 de julio de 1877. ROM.

⁷³ SÁEZ, *Proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza* (Rosario, 1870), p. 46 s. Según Sáez, el subdelegado era “tirano, arbitrario y cruel con el débil: humilde y servil con el fuerte: condiciones ambas abominables en el que está destinado a administrar justicia” (Ibídem). Entre las funciones de tipo legislativo que ejercieron estos funcionarios estuvo la división del territorio de su jurisdicción en distritos. Así, por ejemplo, en 1858, el subdelegado de San Vicente, comunicaba al ministro de Gobierno su decisión de dividir el departamento “para facilitarles a los vecinos la inmediatez a las autoridades” y le solicitaba se la transmitiese al gobernador (AHM, independiente, Carpeta 516, Leg. 65), quien en última instancia podía desautorizar su determinación.

VIII. SIMILITUDES CON INSTITUCIONES DE GOBIERNO RURAL DE OTROS LUGARES

Ante la centralidad que adquirió la institución del subdelegado en el gobierno de la campaña, cabe preguntarse sobre sus orígenes y similitudes con magistraturas rurales de otras provincias y aún respecto de Chile, país con el que habían existido vínculos político-institucionales hasta 1776 y con el que se daba una tradición de estrechas relaciones sociales y comerciales que continuaron por largo tiempo en el siglo XIX.

Para empezar, es de destacar que el nombre de subdelegado fue tomado por el gobierno español del régimen de intendencias francés, en el que los verdaderos instrumentos del absolutismo lo constituyeron el intendente, en cuanto representante del poder central, y los *subdélégués*, que representaban en un nivel medio al Estado en toda su acción⁷⁴. De acuerdo con este antecedente, y en el marco de la política centralizadora llevada a cabo por los Borbones, la Real Ordenanza de Intendentes estableció subdelegados con conocimiento en las causas de hacienda y guerra para las ciudades subordinadas a la capital de la gobernación intendencia –tal el caso de Mendoza–, y unos subdelegados para los pueblos de indios con atribuciones en materia de gobierno, justicia, hacienda y guerra, aunque a éstos se les dio unas facultades y un radio de jurisdicción distintos⁷⁵. El término subdelegado respondía a la idea del carácter delegado y funcional de los poderes de los agentes y de jerarquización de las estructuras administrativas, la cual, según Hespanha, se impuso con el surgimiento de los Estados modernos⁷⁶. En el caso de los subdelegados establecidos en 1820 en Mendoza, fue el gobierno de la flamante provincia el que transmitió competencias fundamentalmente judiciales a estos funcionarios, concretamente el Poder Ejecutivo, con el posterior aval del Legislativo.

Resulta de interés el hecho de que, como pervivencia del sistema de intendencias, hubiese en Chile unos magistrados llamados subdelegados, que ejercían justicia en casos de menor cuantía en lo civil y que, en lo criminal, entendían “*sobre injurias o faltas livianas que no merezcan otra pena que alguna represión o arresto liviano*”, según una ley promulgada en 1824⁷⁷. Luego, la Constitución sancionada en ese país en 1833, que respetaba en muchos aspectos el régimen intendencial, retomaba la institución, pues dividía el territorio de la república en provincias, a cargo de intendentes; las provincias en departamentos, a cargo de gobernadores, y los departamentos en subdelegaciones, a cuya cabeza estuvieron los subdelegados, que eran nombrados por el gobernador correspondiente y presidían la municipalidad de su distrito⁷⁸. Aunque el subdelegado chileno tenía menor capacidad en materia judicial, su jerarquía dentro

⁷⁴ SCHULZE (n. 25), p. 55.

⁷⁵ Sobre el tema puede verse MARILUZ URQUIJO (dir.), *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata* (Buenos Aires, 1995).

⁷⁶ Según este autor, desde las fuentes romanas estuvo siempre presente en la dogmática jurídica occidental la idea de que el poder de los oficiales provenía de una delegación del príncipe, imposibilitado de desempeñar personalmente todas las tareas de la república (HESPANHA (n. 2), p. 420). En este contexto, el término subdelegado denotaba la existencia de una delegación o transferencia de competencias por parte de un órgano superior a otro inferior. Aún en la actualidad, “en el caso de la delegación el órgano que recibe la competencia delegada es el que en el hecho va a ejercerla, pero no le pertenece a él sino al superior, que es el responsable de cómo se habrá de ejercer; de allí que se halle unido por más fuertes lazos al superior que en el caso de la descentralización” (GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo* 2 (Buenos Aires, 1977) p. IX - 23 s.

⁷⁷ ALBERDI, *De la Magistratura y sus atribuciones en Chile* en *Obras Completas*³ (Buenos Aires, 1920), p. 153. Alberdi también se refiere a un *Manual del Subdelegado* publicado en Chile, del que transcribe los títulos de los diversos capítulos, que entre otros aspectos se refieren al subdelegado como auxiliar del gobernador, sus atribuciones de policía de seguridad, el auxilio que debían prestar a los jueces y empleados fiscales, su función de presidente de la municipalidad y sus atribuciones judiciales. Véase ALBERDI, *Manual administrativo y judicial en Chile, El Progreso, Santiago, 4 de junio de 1845* en *Escritos Póstumos* 16 (Buenos Aires, 1900), p. 165 ss.

⁷⁸ GALDAMES, *Historia de Chile. La evolución constitucional* (Santiago de Chile, 1925), p. 944 s.

de la estructura administrativa era similar a la que ocupaba el subdelegado mendocino. Además, tuvo, como en Mendoza, larga vigencia. Julián Barraquero en su tesis de 1879 se refiere a ellos cuando habla del régimen municipal chileno⁷⁹.

En las demás provincias argentinas, según hemos podido rastrear a través de sus reglamentos, constituciones y proyectos constitucionales, se instrumentaron diversos modos de gobernar la campaña. La lectura de los textos constitucionales que precedieron a la organización política del país con la caída de Rosas y la sanción de la carta nacional de 1854, demuestra que en los años inmediatamente posteriores a la aparición de las provincias hubo, en muchos casos, una continuidad de las instituciones rurales indianas y en esto radicaron ciertas similitudes con el subdelegado mendocino. Esta figura parece haber tenido semejanzas, por ejemplo, con los alcaldes mayores de Entre Ríos⁸⁰, por tener una jurisdicción más amplia que los de hermandad, o con los jueces políticos o jueces partidarios de Jujuy, por la acumulación de funciones. En cuanto al término subdelegado, se ha constatado su uso en San Juan, cuando el gobernador Francisco Díaz restableció en 1861 “la subdelegación de Gobierno en la villa de Jáchal”⁸¹, y en Santa Fe, durante la gestión de Oroño (1863 - 1865), donde era usado para designar a un funcionario que se ubicaba en un lugar subalterno dentro de la estructura policial departamental⁸². Sin embargo, más que con las magistraturas rurales establecidas en las otras provincias argentinas, se destacan las equivalencias con la institución chilena existente en la misma época en que se establecieron los subdelegados en la campaña mendocina, aunque en Chile tenía menor capacidad en materia judicial.

IX. CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LAS CONTINUIDADES EN LA ESFERA DEL GOBIERNO RURAL EN MENDOZA EN EL SIGLO XIX

Los subdelegados mantuvieron, prácticamente hasta fines del siglo XIX, el conjunto de funciones que sumaron en la década de 1870. En 1893, una ley determinó que desde entonces los presidentes de las municipalidades fueran elegidos entre sus miembros, surgidos por el voto

⁷⁹ BARRAQUERO, *Espíritu y práctica de la Constitución*² (Buenos Aires, 1889), p. 238.

⁸⁰ El Estatuto Provisional para Entre Ríos, de 1822, disponía el ejercicio de justicia por unos alcaldes mayores a cargo de los distritos en que se dividía la provincia y por alcaldes de hermandad o de cuartel con funciones judiciales y policiales en las localidades subalternas. *Estatuto Provisorio Constitucional de la Provincia de Entre Ríos de 1822*, en SILVA, *Poder legislativo de la nación argentina* 1 (Buenos Aires, 1937), p. 442. La Reforma del Estatuto Provisorio Constitucional de 1837 y el Reglamento de Administración de Justicia de 1849, también de Entre Ríos, establecían para los departamentos de la campaña unos jueces de paz. En la década de 1830, Jujuy contaba para la “administración de justicia en los departamentos de la campaña” con jueces partidarios; en cambio, “para todo lo gubernativo” se establecía un jefe político en el pueblo cabecera de cada departamento rural, con tenientes en los partidos subalternos. Estos funcionarios debían ser elegidos por sufragio popular. Véase LEVAGGI, *Orígenes de la codificación argentina: Los reglamentos de administración de justicia* (Buenos Aires, 1995), p. 283. En cambio, proyectos de constitución como el de Santa Fe de 1833, de Santiago del Estero de 1835 y de Corrientes de 1847 establecían “jueces de paz”, sin duda en seguimiento de la institución de connotaciones francesas —aunque también hispánicas— que Rivadavia impuso en Buenos Aires. Véase DROMI, *Documentos Constitucionales Argentinos* (Buenos Aires 1994), p. 595, 857, 1255, 1294 y 1295.

⁸¹ VIDELA, *Historia de San Juan* 3, (Buenos Aires, 1976), p. 687. Adviértase, en el caso de la provincia de San Juan, la relación de la figura del subdelegado con el gobierno de la villa. En San Luis, también en el período de la organización nacional, se menciona la existencia del juez del paz en el ámbito rural. En efecto, en su visita a la campaña, el gobernador puntano Justo Daract, que asumió en 1854, cuando estuvo en La Larca “mandó delinear doscientas manzanas para fundar un pueblo... Dispuso el uso conveniente y equitativo del agua para todos los pobladores y encargó al juez de paz la distribución de sitios. GEZ, *Historia de la Provincia de San Luis* (Buenos Aires, 1916), II, p. 127.

⁸² DE MARCO, *El Estado santafesino y la justicia de paz rural de los gobiernos conservadores, 1883 - 1902*, en *Revista de Historia del Derecho* 25 (Buenos Aires, 1997), p. 188.

popular, con lo cual aquellos funcionarios perdían las facultades municipales. La Constitución provincial de 1895, en la misma línea estableció que todos los miembros de las municipalidades, incluido el presidente, debían ser elegidos mediante el sufragio. Sin embargo, la Constitución de 1900 restableció a estos agentes del Ejecutivo como presidentes de las municipalidades.

La multiplicidad de funciones que distintos ordenamientos legales otorgaron a los subdelegados, consolidó el poder de éstos en su jurisdicción. Así, estos agentes adquirieron un protagonismo inconcebible para la teoría liberal, que postulaba la neutralidad y el papel secundario de lo administrativo frente a lo político. El conjunto de facultades que fueron adquiriendo, y la antigua función mediadora que ejercieron entre la sociedad rural –a la que en general pertenecieron– y la dirigencia provincial, los convirtió en verdaderos poderes en su jurisdicción a los que quedó supeditada la vida del municipio, llegando en ocasiones a actuar con una cierta “autonomía” frente a las autoridades provinciales.

Sin embargo, en los años 70, cuando adquirió mayor fuerza esa capacidad de control político sobre la población rural, emergieron valoraciones en miembros de la propia elite, que desde la perspectiva del moderno constitucionalismo criticaron el gran poder adquirido por estos funcionarios. Entre ellos se destacaron Manuel A. Sáez y luego, Julián Barraquero, quien desde su cargo de ministro manifestó su oposición al sistema de gobierno de la campaña⁸³. Esto, y las denuncias de la prensa opositora y de los vecinos ante la Legislatura por lo que se consideraron abusos de los subdelegados, sobre todo en los comicios, hablan ya de un desprestigio de esa figura. Barraquero, partidario de la autonomía municipal como garantía del sistema republicano dentro de un pensamiento organicista⁸⁴, advirtió con claridad cuál era la causa fundamental de la imposibilidad del gobierno propio en la campaña. Ésta radicaba, en su concepto, en que el ejercicio de la policía de seguridad, con la disponibilidad de la fuerza pública que ella implicaba, estuviera a cargo de los agentes del Ejecutivo y no de las municipalidades. Ante la imposibilidad de cambiar este sistema, consideró fundamental la sanción de una ley que limitara su actuación⁸⁵. No obstante, se mantuvieron con las mismas atribuciones prácticamente hasta fines de siglo.

Todo lo dicho demuestra, en fin, que no obstante las formas novedosas que irrumpieron en el mundo de la campaña luego de la Revolución –incluyendo la reforma de 1828– no existió una total ruptura en los mecanismos de poder en ese ámbito, en el paso del sistema político indiano al orden liberal, tanto bajo el sistema de leyes “fundamentales”, como bajo el régimen constitucional. Nos referimos concretamente a la continuidad de la figura del subdelegado, de raíces indianas por la reunión de funciones ejecutivas y judiciales, la cual atravesó el siglo XIX manteniendo en lo esencial sus características, más allá de los cambios producidos en distintos órdenes, y aún aumentando sus prerrogativas con la modernización del Estado producida en los años 70. El análisis de este proceso ha demostrado, asimismo, que no se manifestó en las localidades rurales mendocinas del siglo XIX, el papel dependiente e irrelevante que, desde el punto de vista del análisis político, la teoría liberal asignaba a la administración.

⁸³ BARRAQUERO, *Mensaje del Gobernador de la Provincia al abrir el primer período de sesiones el 3 de febrero de 1880 y Memoria del Ministro de Gobierno y Hacienda R. Dn.* [...] (Mendoza, 1880), p. 31 ss.

⁸⁴ SANJURJO DE DRIOLLET, *El régimen municipal en Mendoza en las últimas décadas del siglo XIX. En torno a la cuestión de la autonomía* en *Revista de Historia del Derecho* 17 (Buenos Aires, 1989), p. 286 y SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, *Doctrina, ideas y realidad del municipio mendocino (1854 - 1910)*, en *Undécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Academia Nacional de la Historia (Buenos Aires, 2001), p. 8 ss.

⁸⁵ BARRAQUERO (n. 76), p. 258.